Frauen und Friedensförderung

Reformen im Nordwesten Pakistans

International Crisis Group

Frauen im Nordwesten Pakistans stehen seit langem an vorderster Front, wenn es darum geht, Frieden und Sicherheit in der Region zu schaffen. Um sie darin zu unterstützen, ihren größtmöglichen Beitrag zum gesellschaftlichen Leben beizubringen, braucht es rechtliche, politische und wirtschaftliche Reformen. Die *International Crisis Group* (ICG) hat sich dazu Gedanken gemacht.

Eine Verfassungsänderung aus dem Jahr 2018 sieht vor, dass der nordwestliche Gürtel Pakistans, gebildet aus Stammesgesellschaften, mit der Provinz Khyber Pakhtunkhwa zusammengelegt wird. Diese Änderung dürfte ein Segen für die Frauen in der Region sein, da sie dadurch Rechte und Schutz erhalten, die ihnen im bisherigen Rechtssystem der Region fehlten. Allerdings sind die Reformen bisher nicht konsolidiert worden. Um die Reformen zu verankern, müssen die Behörden auf Bundes- und Provinzebene für eine Zusammenarbeit gewonnen werden. Parallel dazu bedarf es Maßnahmen, um die Politikfelder politische Partizipation, Sicherheit, Zugang zur Justiz und wirtschaftliche Stärkung für Frauen überhaupt darstellbar zu machen.

Verfassungsänderung und ihre Folgen

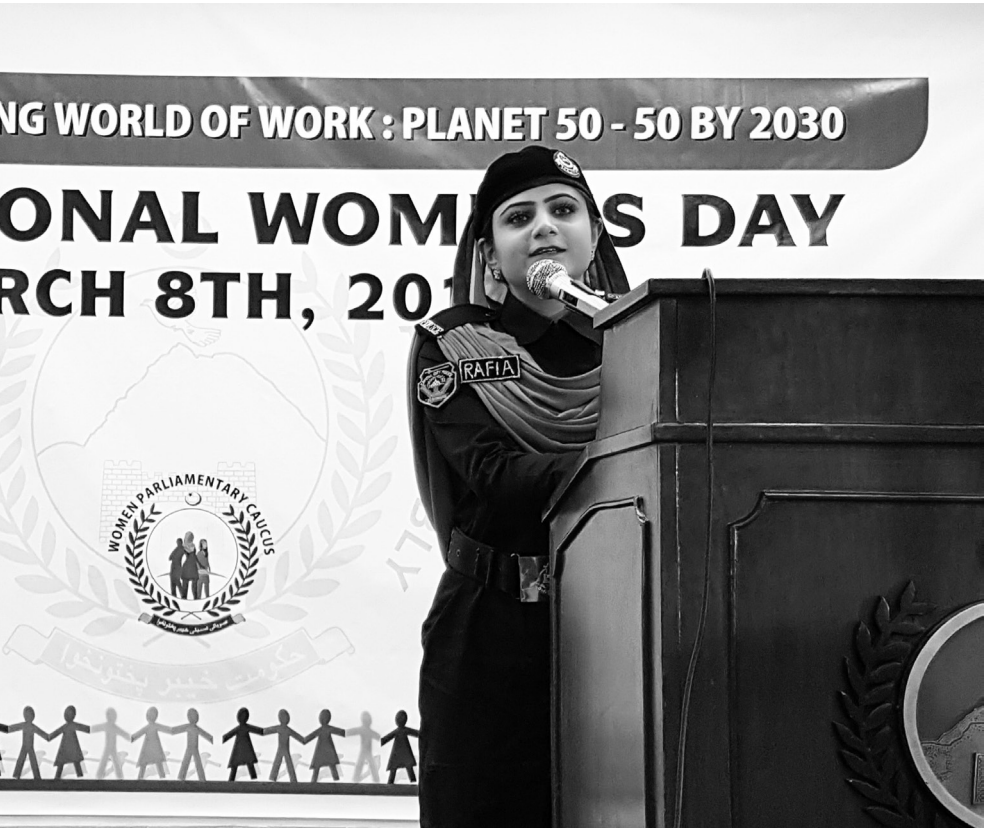
Frauen im Gürtel der Stammesgesellschaften im Nordwesten Pakistans sind die Hauptnutznießerinnen der 25. Verfassungsänderung, die 2018 verabschiedet wurde. Die föderal verwalteten Gebiete der Stammesgesellschaften (*Federally Administered Tribal Areas*, FATA) wie auch die auf Provinzebene verwalteten Stammesgebiete (*Provincially Administered Tribal Areas*, PATA) wurden formell in die Provinz Khyber Pakhtunkhwa (KPK) integriert. In der gesamten Region gelten nun grundlegende verfassungsrechtliche Schutzbestimmungen sowie nationale Gesetze, die die Sicherheit und die politische und wirtschaftliche Teilhabe von Frauen untermauern. Die Frauen im Nordwesten, die sich an den zivilgesellschaftlichen Reforminitiativen dazu beteiligt haben, haben in dem vormals vorherrschend gewohnheitsrechtlich gesteuerten Gebiet noch einen weiten Weg vor sich, bis beim Zugang zur Justiz, beim Schutz der Eigentumsrechte oder bei den Möglichkeiten der politischen Teilhabe in vollem Umfang einbringen zu können.

Die Herausforderungen, mit denen Frauen in allen Stammesregionen konfrontiert sind, sind enorm: Das Erbe der Geschlechterunterdrückung in den FATA ist besonders ausgeprägt. Die FATA unterstanden bislang der aus der Kolonialzeit stammenden *Frontier Crimes Regulation* von 1901 und wurden von einer föderalen Bürokratie verwaltet, die bis 2018 nicht den verfassungsrechtlichen Bestimmungen, nationalen Gesetzen oder der pakistanischen Justiz unterlag. Stattdessen herrschte das Gewohnheitsrecht *Rewaj*, das von *Jirgas* (Räte, männliche Stammesälteste, *Maliks*) ausgeübt wurde. *Jirgas* sanktionierten häufig Misshandlungen von Frauen oder legitimierten das *swara*-Prinzip, das Weggeben von minderjährigen Mädchen oder von Frauen zur Beilegung von Streitigkeiten. Ebenso Praxis war, dass ein Mann eine Frau gewaltsam zur Heirat beanspruchen konnte (*ghag*).

Frauen, die in den PATA lebten, befanden sich in einer etwas anderen Situation. Die PATA gehörten formell zur KPK und boten einen größeren (wenn auch unvollständigen) rechtlichen Schutz. Diejenigen in städtischen Gebieten wie Malakand hatten vergleichsweise größere Möglichkeiten, in der Bildung voranzukommen und an der Gesellschaft teilzuhaben, als ihre Kolleginnen in den FATA, obwohl Frauen in ländlichen Gebieten mit einem vergleichbaren Maß an Diskriminierung und Unterdrückung konfrontiert waren. Die relativen Vorteile in den FATA schwanden unter der Militärdiktatur von Pervez Musharraf (1999-2008) und der Herrschaft einer islamistischen Koalition in den Provinzen ab 2002.

Historische Bürden

Die Unterdrückung der Frauen im gesamten Stammesgürtel schuf eine tiefe Kluft, die die militanten Dschihadisten ausnutzen und zu einer Bedrohung für die staatliche Macht in der Region werden konnten. Entfremdet von der mangelnden Bereitschaft des Staates, sie vor den Auswüchsen der gewohnheitsrechtlichen *Rewaj* zu schützen, und in Ablehnung der *rewaj* als Regierungsprinzip, reagierten viele Frauen in der Region zunächst positiv auf die Angebote der Militanten, tradierte Hierar-



Rafia Qaseem Baig, Pakistans erste Frau in der Einheit zur Bombenentschärfung.

Bild: UN Women, flickr (CC BY-NC-ND 2.0)

chien und erzwungenes Einordnen zu durchbrechen. Viele Frauen schienen die Versprechen der Kämpfer, ihnen die vom Islam gewährten Rechte und den Schutz zu gewähren, für bare Münze zu nehmen und unterstützten die islamistischen Kämpfer sowohl in den FATA als auch in den PATA.

Diese Unterstützung erreichte Mitte der 2000er Jahre ihren Höhepunkt, schwand aber in dem Maße, wie die Frauen erkannten, dass die von den Militanten verfolgte Agenda der Unterdrückung der Geschlechter denselben sozialen Normen entsprach, für die die *Maliks* eintraten. Sie hatten sich gerechtere islamische Auslegungen erhofft. Tatsächlich erwies sich die Unterdrückung durch die Militanten als ebenso schwerwiegend. In den PATA waren Mädchenschulen und –hochschulen verboten, wurden Frauen wegen angeblicher Verstöße gegen dschihadistische Erlasse öffentlich ausgepeitscht, wurden Frauen umgebracht.

In den FATA war die Bewegungsfreiheit von Frauen weiter eingeschränkt. Die Tötung vermeintlicher Gegner durch die pakistanischen Taliban führte dazu, dass es zahllose Witwen gab, von denen viele einen Haushalt führen mussten. In einer Region mit wenigen wirtschaftlichen Möglichkeiten für Frauen mussten sie für sich selbst sorgen. Einige Frauen mussten sich den Kämpfern gegenüber gefügig zeigen, um zu überleben. Viele andere widersetzten sich trotz großer Risiken den restriktiven Vorgaben der *Jirgas* in Bezug auf Bildung und Arbeit. Die Frauen entwickelten auch Strategien zum Schutz ihrer Familien, und verhinderten unter anderem, dass die Dschihadisten ihre Söhne rekrutierten.

Nachdem mehrere Friedensabkommen mit den militanten Kräften gescheitert waren und sich deren Angriffe auf die Sicherheitskräfte häuften, leitete das Militär groß angelegte Operationen zur Aufstandsbekämpfung in der Region ein. Die physische Zerstörung und die Vertreibung der Zivilbevölkerung sowohl in den FATA als auch in den PATA waren in der Region beispiellos. Die Wirtschaft der Region lag in Trümmern, Millionen Bewohner/-innen hatten ihre Häuser verloren. Die Vertreibung verschärfte die Herausforderungen für Frauen. Unbeschadet aller Härten ergaben sich allerdings auch unerwartete Gelegenheiten durch den Aufenthalt in Vertriebenenlagern. Das Leben in den Lagern war für die Binnenvertriebenen hart, aber es bot begrenzte Dienstleistungen, einschließlich der Möglichkeit, einen nationalen Personalausweis zu erhalten. Zu Hause hatte das völlig gefehlt. Für binnenvertriebene Frauen, die bei Gastfamilien lebten, schärfte der Aufenthalt in den städtischen Gebieten von KPK auch das Bewusstsein dafür, in welchem Ausmaß den Frauen der Stammesgesellschaften soziale, wirtschaftliche und politische Rechte vorenthalten worden waren.

Als der Staat allmählich die Kontrolle wiedererlangte und sich die Sicherheit in der Region verbesserte, begannen Teile der erwachsenen Jugend in den FATA, sich für die Integration in den politischen und wirtschaftlichen Mainstream zu interessieren. Frauen in den FATA beteiligten sich aktiv an der paschtunischen *Tahafuz*-Bewegung, einer reformistischen Strömung in der Region. Diese Bewegung forderte nicht nur den Zusammenschluss der FATA mit der KPK, sondern setzte sich auch für die Entmilitarisierung und die Rechenschaftspflicht für staatliche Übergriffe bei der Aufstandsbekämpfung ein. Die 25. Ergänzung zur Verfassung und die Aufhebung restriktiver Verordnungen etwa zum Grenzregime waren zu Teilen ein Ergebnis der aktiven Einmischung.

Erste Ergebnisse und nächste Herausforderungen

In den fusionierten Distrikten der ehemaligen FATA zeigen sich bereits erste Anzeichen für positive Veränderungen. Frauen haben nun Zugang zu den Institutionen der formellen Justiz und zu Schutzgarantien, die die Verfassung und die nationalen Gesetze bie-

ten. Einige Bestimmungen, die Frauen das Recht auf Eigentum und Erbschaft schützen und ihnen ebenso Schutz vor Missbrauch durch die *Rewaj* bieten, sind bereits in Kraft, wenn auch erst in Ansätzen umgesetzt. Im Mai 2019 wählten die Bewohner/-innen der ehemaligen FATA zum ersten Mal Mitglieder des Parlaments von KPK, das nun eine Quote für Frauen aus den Stammesgesellschaften hat.

Diese Entwicklungen sind historisch, wenngleich die Frauen in der Region noch unzählige Hürden auf dem Weg zur vollen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Emanzipation vor sich liegen haben. Es wurden Entwicklungsprogramme für die fusionierten Distrikte zugesagt, aber es gibt bislang kaum Anzeichen dafür, dass sie umgesetzt werden. Dies beeinträchtigt die Aussichten für die wirtschaftliche Mobilität der Frauen enorm. Die Justiz ist für viele Frauen nach wie vor schwer zu erreichen, da die Gerichte bei weitem nicht voll funktionsfähig sind. Jirgas und Rewaj sind zwar verboten, werden aber in den ehemaligen FATA-Regionen weiterhin praktiziert. Die Wirkmächtigkeit der etablierten politischen Parteien, die Repressalien der Militanten oder Rückschläge durch die Maliks verzögern die politische Teilhabe von Frauen.

Um die politische Stärkung der Frauen im Stammesgürtel zu konsolidieren, sollten Regierungsinstitutionen, politische Parteien und Geber zusammenarbeiten, um die folgenden Prioritäten zu setzen: a) Zugang zu Recht und Sicherheit; b) ökonomische Emanzipation; c) politische Emanzipation. Im Kontext vom Zugang zu Recht und Sicherheit sollten Regierung, Bildungseinrichtungen sowie internationale Geber Anreize für Frauen im Stammesgürtel schaffen, eine juristische Laufbahn einzuschlagen. Dies ließe sich durch Quoten an juristischen Fakultäten, Forschungs- und Ausbildungsstipendien und andere Formen der finanziellen Unterstützung erreichen. Das Oberste Gericht von Peshawar sollte sich gezielt darum bemühen, qualifizierte Juristinnen aus dem Stammesgürtel in den Richterstand zu berufen.

Die Zentralregierung sollte außerdem ihre Berufung gegen das Urteil des Obersten Gerichtshofs von Peshawar vom Oktober 2019 zurückziehen, mit dem die Verordnung für verfassungswidrig erklärt wurde, die eine Unterstützung der Zivilgewalt in KPK vorgesehen hatte. Andernfalls sollte der Oberste Gerichtshof die Anhörung in dieser Sache so bald wie möglich wieder aufnehmen.

Schließlich sollte die Regierung von KPK Quoten für Frauen aus den Stammesgebieten in der Provinzpolizei einführen. Sie sollte auch den Übergang zu einer geschlechtersensibleren Polizeiarbeit zu leiten, indem sie weibliche Beamte ausbildet und ermächtigt, in Fällen geschlechterspezifischer Gewalt als Ersthelferinnen einzugreifen. Geber, darunter die Europäische Union, die USA und Großbritannien, sollten sich an Programmen zum Aufbau von Polizeikapazitäten beteiligen und die Provinzpolizei bei der Bereitstellung solcher Schulungen unterstützen.

Im Bereich der ökonomischen Emanzipation sollen die Regierungen auf Bundes- und Provinzebene sowie die internationalen Geber Frauen bei der Ausarbeitung der Entwicklungspolitik für die fusionierten Distrikte konsultieren. Sie sollten eine gezielte Unterstützung für die Bildung von Mädchen und die Ausbildung von Lehrer(inne)n bereitstellen. Auch der Gesundheitssektor sollte eine Priorität sein, mit Ausbildungsstipendien für Ärztinnen und Krankenschwestern aus dem Stammesgebiet und deren beruflicher Weiterbildung.

Die Zentralsregierung sollte den Zugang von Frauen zu Mikrofinanzierungen ausweiten und die derzeitigen Angebote, die mit unerschwinglichen Zinssätzen verbunden sind, durch zinsgünstige oder zinsfreie Programme ersetzen. Bei der Umwandlung von kollektivem in individuelles Eigentum sollte die Regierung von KPK den Anspruch von Frauen auf Eigentum schützen. Sie sollte das Gesetz zur Durchsetzung der Eigentumsrechte von Frauen in Khyber Pakhtunkhwa aus dem Jahr 2019 durchsetzen und bei Verstößen gegen die Rechte der Frauen entschieden vorgehen. Anwälte, politische Parteien, Medien, NGOs und zivilgesellschaftliche Gruppen wie die *Tahafuz*-Bewegung sollten Frauen über ihre Eigentumsrechte informieren.

Im Berecih der politischen Emanzipation sollte die pakistanische Zentralregierung mit internationaler Unterstützung eine Kampagne starten, damit Frauen in den fusionierten Distrikten computergestützte Personalausweise erhalten, die für die Registrierung als Wählerinnen und auch für den Zugang zu Geldleistungen aus Programmen für Frauen erforderlich sind. Die pakistanische Wahlkommission sollte die Mindestwahlbeteiligung von zehn Prozent der Frauen in jedem Wahlbezirk strikt durchsetzen und die Bestätigung der Ergebnisse verweigern, wenn dies nicht erreicht wurde. Neben der Förderung der Frauenstimmabgabe sollten die politischen Parteien auch Kandidatinnen aus dem Stammesgürtel sowohl für reservierte als auch für direkt gewählte Sitze im nationalen Parlament und im Landesparlament von KPK aufstellen.

Aus dem Englischen übersetzt und bearbeitet von Theodor Rathgeber

Zu den Autoren

Die *International Crisis Group* ist eine unabhängige Recherche- und Beratungsorganisation mit Sitz in Brüssel, die Analysen und anwaltschaftliches Handeln durchführt, um tödliche Konflikte zu verhindern und zu lösen.

Texthinweis

Die Zusammenfassung beruht auf dem Bericht mit dem Titel *Women and Peacebuilding in Pakistan's North West*, Asien Report Nr. 321, vom Februar 2022.